

Bruxelles, 31. svibnja 2018.
(OR. en)

9598/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0208 (COD)**

JAI 565
INF 95
CADREFIN 60
FREMP 86
COPEN 173
DROIPEN 81
JUSTCIV 130
CODEC 919

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	30. svibnja 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 384 final
Predmet:	Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o uspostavi programa Pravosuđe

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 384 final.

Priloženo: COM(2018) 384 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.5.2018
COM(2018) 384 final

2018/0208 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o uspostavi programa Pravosuđe

{SWD(2018) 290 final} - {SWD(2018) 291 final} - {SEC(2018) 274 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

Ovim se prijedlogom predviđa da se on počinje primjenjivati od 1. siječnja 2021. te je predstavljen Uniji od 27 država članica u skladu s obavješću Ujedinjene Kraljevine o njezinoj namjeri povlačenja iz Europske unije i Euratoma na temelju članka 50. Ugovora o Europskoj uniji, koju je Europsko vijeće primilo 29. ožujka 2017.

• Razlozi i ciljevi

Cilj Europske unije promicanje je mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih građana. Unija je zajednica utemeljena na zakonu i njezine su vrijednosti temelj njezina postojanja. U članku 2. Ugovora o Europskoj uniji navedeno je da se „*Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.*” Te vrijednosti temelj su prava svih stanovnika Unije. U Povelji EU-a o temeljnim pravima na jednom su mjestu obuhvaćena sva osobna, građanska, politička, gospodarska i socijalna prava stanovnika EU-a.

U članku 3. UEU-a navodi se da je „cilj Unije promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda” te da „poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe”. U Komisijinu dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a¹ navodi se da „postizanju tog cilja pridonosi proračun EU-a u suradnji s nacionalnim proračunima te nadopunjujući druge napore na europskoj i nacionalnoj razini”.

Vrijednosti Unije obuhvaćaju posebno temeljna prava, nediskriminaciju i jednakost, antirasizam i toleranciju, poštovanje ljudskog dostojanstva, vladavinu prava i neovisnost sudstva, kulturnu raznolikost, dinamično civilno društvo, slobodu izražavanja i sudjelovanja građana u demokratskom životu. Funkcionalno europsko područje pravosuđa i djelotvorni nacionalni pravosudni sustavi nužni su za razvoj unutarnjeg tržišta i poštovanje zajedničkih vrijednosti Unije.

Kao jedan od svojih deset političkih prioriteta Komisija je utvrdila Uniju demokratskih promjena te u tom kontekstu radi na informiranju građana o tome što EU čini i na koji način funkcionira, kao i na izgradnji povjerenja u Uniju.

Financijskim se sredstvima EU-a može osigurati dodana vrijednost u očuvanju zajedničkih europskih vrijednosti.

Radi promicanja zajedničkih europskih vrijednosti i prava EU je kombinirao nekoliko instrumenata s raznim zakonodavstvom, politikama i financiranjem. Pokazalo se da su posebno sljedeći programi financiranja izrazito usmjereni na društvo i nedvojbeno povezani s europskim vrijednostima: Program o pravima, jednakosti i građanstvu, program Europa za građane i program Pravosuđe.

Zahvaljujući tim programima postignut je stvaran napredak u promicanju vrijednosti i provedbi prava dodijeljenih građanima EU-a zakonodavstvom EU-a. Primjeri uključuju veću osviještenost građana o njihovim pravima, njihovoj zajedničkoj povijesti i kulturi, povećanu stopu zaposlenosti žena, promicanje i zaštitu prava djece, djelotvornije pravosudne sustave s pravnim stručnjacima koji znaju kako i kada primijeniti pravnu stečevinu EU-a; zahvaljujući

¹ COM(2017) 358

uspješnoj prekograničnoj suradnji, povećano je demokratsko i građansko sudjelovanje na razini Unije, a poboljšano je i razumijevanje i poštovanje različitih sjećanja, kultura i tradicija.

U skladu s pravom Unije građani se mogu osloniti na skup prava, neovisne i djelotvorne pravosudne sustave te poštovanje vladavine prava. EU je pokazao da je vrlo predan borbi protiv nasilja nad ženama i djecom te suzbijanju svih oblika diskriminacije, promicanju i zaštiti prava osoba s invaliditetom i podupiranju dinamičnog i jakog civilnog društva u EU-u.

Unatoč napretku koji je postignut provedbom postojećih programa, u dotičnim područjima politike još uvijek postoje određeni nedostaci, a pojavili su se i novi izazovi koji se trebaju riješiti. Zajednički su izazovi s kojima se u području pravosuđa, prava i vrijednosti suočava EU dvostruke prirode:

- Unijinu zadaću izgradnje zajednice utemeljene na zajedničkim vrijednostima, pravima, zajedničkoj povijesnoj i kulturnoj baštini i uključenosti građana otežavaju neki novi pokreti koji dovode u pitanje ideju otvorenih, uključenih, kohezivnih i demokratskih društava u kojima građansko sudjelovanje i uživanje prava omogućavaju uspostavu tolerantnog suživota,
- fragmentiranost i ograničena sredstva EU-ovih trenutačnih programa financiranja posvećenih vrijednostima, pravima, građanstvu i pravosuđu ograničavaju sposobnost EU-a da odgovori na postojeće i nove izazove. Kao glavnu su prepreku ostvarivanju ciljeva postojećih programa sudionici javnog savjetovanja naveli „nedostatan proračun programâ za zadovoljavanje potražnje”.

Detaljnijom se analizom pokazalo sljedeće:

- građani još uvijek u potpunosti ne uživaju svoja prava: još uvijek postoje nejednakosti i diskriminacija na temelju roda, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Velik broj žena, djece i drugih ugroženih osoba i dalje svakodnevno doživljava nasilje,
- potrebno je učiniti više kako bismo osigurali da su građani svjesni vrijednosti EU-a i koristi građanstva EU-a te kako bismo potaknuli njihovo veće sudjelovanje u političkom i društvenom životu i bolje razumijevanje Unije, njezine kulture, kulturne baštine i raznolikosti,
- prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, odnosno slobodno kretanje, konzularna zaštita i biračka prava, još nisu posve poznata i provedena, što onemogućava sudjelovanje građana u političkom i društvenom životu,
- gospodarske krize, trajne nejednakosti i izazovi poput migracija izazvali su u nekim sumnju u temeljna prava i vrijednosti na kojima počiva Europska unija, a u nekim se slučajevima osporava vladavina prava, pristup pravosuđu, prostor za djelovanje civilnog društva i neovisnost sudstva,
- nedovoljna je pravosudna suradnja u građanskim i kaznenim stvarima, a pristup pravosuđu u pojedinim je državama članicama još uvijek otežan. Potrebno je poboljšati alate za prikupljanje usporednih podataka o kvaliteti, neovisnosti i učinkovitosti pravosudnih sustava država članica. Velika je prepreka uzajamnom priznavanju i pravosudnoj suradnji nedostatak povjerenja u pravosudne sustave ostalih država članica.

Ne budu li se ti izazovi riješili posljedice bi mogle biti ozbiljne jer bi se tada smanjilo povjerenje u demokraciju i oslabila bi potpora zaštiti vrijednosti i temeljnih prava.

Te izazove dijele sve države članice, a oni imaju i prekogranične dimenzije. Iako je djelovanje na nacionalnoj razini važno, države članice ne mogu same riješiti te izazove na odgovarajući način.

Promicanje i zaštita vrijednosti i prava EU-a znatno utječu na politički, društveni, kulturni, pravosudni i gospodarski život Unije te pridonose tome da EU postane stvarnost u svakodnevnom životima građana. U tom je području potrebno održivo i pojačano djelovanje na razini EU-a kako bi se riješili novi izazovi, uklonili preostali nedostaci i osiguralo promicanje, djelotvorna zaštita i poštovanje prava i vrijednosti: to će pridonijeti i dovršenju uspostave unutarnjeg tržišta te potaknuti blagostanje i koheziju u EU-u. Time će se omogućiti i da EU ima ključnu ulogu u zaštiti i promicanju tih vrijednosti na globalnoj razini te pridonijeti ostvarivanju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

Novim programom Pravosuđe pružat će se potpora daljnjem razvoju europskog područja pravosuđa na temelju vrijednosti Unije, vladavine prava te uzajamnog priznavanja i povjerenja, posebno olakšavanjem pristupa pravosuđu te promicanjem pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima i djelotvornosti nacionalnih pravosudnih sustava.

Taj će novi program, zajedno s programom Prava i vrijednosti, biti dio novog Fonda za pravosuđe, prava i vrijednosti koji će pridonijeti očuvanju otvorenih, demokratskih, pluralističkih i uključivih društava. Pomoći će i u osnaživanju građana zaštitom i promicanjem prava i vrijednosti te daljnjim razvojem područja pravosuđa EU-a.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike**

Fond za pravosuđe, prava i vrijednosti izravno pridonosi nekolicini prioriteta Europske komisije², a posebno stvaranju područja pravosuđa i temeljnih prava zasnovanog na uzajamnom povjerenju, povezanim i pravednijem unutarnjem tržištu, uniji tržišta kapitala, povezanom jedinstvenom digitalnom tržištu te Uniji demokratskih promjena, rasta i zapošljavanja.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Fond za pravosuđe, prava i vrijednosti i njegova dva temeljna programa financiranja pridonijet će zaštiti vrijednosti EU-a i poštovanju vladavine prava te očuvanju otvorenih, demokratskih, uključivih i kreativnih društava kakva Europljani očekuju. U skladu s već važećim pravilima države članice moraju dokazati da su njihova pravila i postupci za financijsko upravljanje sredstvima EU-a čvrsti, a financiranje dovoljno zaštićeno od zlorabe ili prijevare. U konačnici samo neovisno sudstvo kojim se podupire vladavina prava i pravna sigurnost u svim državama članicama može jamčiti dovoljnu zaštitu novca iz proračuna EU-a.

Na temelju članka 322. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Komisija je predložila uredbu o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama. Tom će se novom uredbom nadopunjavati instrumenti kojima se nastoje zaštititi zajedničke vrijednosti EU-a, uključujući ovaj Program.

U okviru Programa ostvarivat će se bliske sinergije s drugim politikama i njihovim programima financiranja, osobito u sljedećim područjima:

- **politika zapošljavanja, socijalna politika i politika obrazovanja**

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hr.pdf

Djelotvorni kapaciteti u pravosuđu i izvršavanju zakonodavstva npr. osposobljavanjem pravosudnog osoblja;

- **vanjska politika, politika razvojne suradnje i politika proširenja**

Promicanje vrijednosti i prava u EU-u odražava se u njihovu promicanju na svjetskoj razini, *uključujući* povezivanjem s provedbom ciljeva održivog razvoja. U tom bi pogledu bilo potrebno razviti sinergije posebno s vanjskim djelovanjem EU-a na multilateralnoj razini, ali i u području pomoći za razvojnu suradnju te u području politike proširenja kako bi se osigurala usklađenost u promicanju, primjerice, pristupa pravosuđu i vladavine prava.

Trebalo bi ojačati sinergije i s instrumentima vanjskog djelovanja kojima bi se mogla podupirati prekogranična suradnja s prioritetnim trećim zemljama u područjima važnim za zaštićenu i sigurnu Europu.

- **jedinstveno tržište**

Financiranjem aktivnosti u području prava društava, ugovornog prava i sprečavanja pranja novca budućim će se programom jedinstvenog tržišta nadopuniti program Pravosuđe te će se izravno pridonijeti provedbi politike EU-a u području pravosuđa i stvaranju područja pravosuđa EU-a, a slijedit će se i smjernice politike u tom području. Isto vrijedi i za politiku zaštite potrošača.

- **strateška infrastruktura**

U okviru programa Digitalna Europa dodatno će se razvijati sinergije u području digitalizacije i umrežavanja informacijskih sustava.

- **istraživanje i inovacije**

Okvirni program za istraživanja i inovacije koji je dio programa Obzor Europa obuhvaća aktivnosti za uključivo i sigurno društvo, uključujući pitanja povezana s pravosuđem i zaštitom potrošača te društveno relevantne tehnologije, među ostalim kibersigurnost, umjetnu inteligenciju i ostale ključne tehnologije razvoja. Razmotrit će se ispreplitanje tih pitanja radi boljeg razumijevanja uloge naprednih tehnologija u društvu, demokracije i pravosudnog sustava i mogućeg iskorištavanja njihovih prednosti.

- **migracijska politika, politika upravljanja granicama i sigurnosna politika**

Program Pravosuđe i ostali fondovi EU-a namijenjeni migracijama, upravljanju granicama i osobito sigurnosnoj politici tako što će biti usmjereni na različite faze djelovanja i postupaka koji su potrebni kako bi se uspostavilo europsko područje sigurnosti i pravosuđa i tako će se međusobno nadopunjavati. S obzirom na usku povezanost sigurnosti i pravosuđa na terenu, očekuju se posebne sinergije u pogledu pružanja odgovarajuće zaštite žrtvama kaznenih djela, financiranja zajedničkih istražnih timova i pravosudnog osposobljavanja, osiguravanja interoperabilnosti s Europskim informacijskim sustavom kaznene evidencije (ECRIS), poboljšavanja uvjeta u pritvoru i međuagencijske suradnje u području pravosuđa i sigurnosti, uključujući putem agencija povezanih s pravosuđem kao što su Eurojust i Ured europskog javnog tužitelja (EPPO).

- **politika okoliša**

Program Pravosuđe može pružiti potporu mjerama usmjerenima na suzbijanje kaznenih djela protiv okoliša i među ostalim doprinijeti provedbi Direktive o zaštiti

okoliša putem kaznenog prava³. Mjere za podupiranje pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima dopunit će i ojačati poseban program za osposobljavanje sudaca i tužitelja u području prava okoliša te dopuniti mogućnosti financiranja projekata o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz Uredbe o programu LIFE⁴. Tim će se mjerama pomoći i nacionalnim pravosudnim sustavima u pružanju djelotvornog pristupa pravosuđu u skladu s Arhuškom konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša⁵.

– **uključivanje klimatskih pitanja**

U Komisiju je prijedlogu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. utvrđen ambiciozniji cilj u pogledu uključivanja klimatskih pitanja u sve programe EU-a, a opći je cilj da se s 25 % rashoda EU-a pridonosi ostvarivanju ciljeva klimatske politike. Doprinos ovog Programa ostvarivanju tog općeg cilja pratit će se putem EU-ova sustava klimatskih pokazatelja uz odgovarajuću razinu granularnosti, uključujući upotrebu preciznijih metodologija ako su dostupne. Komisija će i dalje svake godine iznositi podatke o odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza u kontekstu nacрта godišnjeg proračuna.

Kako bi poduprla potpuno iskorištavanje potencijala Programa da pridonese ciljevima klimatske politike Komisija će nastojati utvrditi relevantne aktivnosti tijekom pripreme, provedbe, preispitivanja i evaluacije Programa.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Prijedlog se temelji na članku 81. stavcima 1. i 2. te članku 82. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Prema članku 81. stavku 1. UFEU-a Unija razvija pravosudnu suradnju u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama. Prema članku 81. stavku 2. UFEU-a predviđeno je usvajanje mjera čiji je cilj osigurati uzajamno priznavanje i izvršenje presuda; prekograničnu dostavu sudskih i izvansudskih pismena; učinkovit pristup pravosuđu i potporu za osposobljavanje sudaca i sudskog osoblja.

Prema članku 82. stavku 2. UFEU-a predviđene su mjere za promicanje pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Kombinacijom članaka 81. i 82. UFEU-a omogućuje se sveobuhvatan pristup u podupiranju razvoja pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima, osobito u pogledu međusektorskih pitanja koja zahvaćaju oba područja.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Kod predloženih aktivnosti financiranja uvažavaju se načela europske dodane vrijednosti i supsidijarnosti. Financiranje iz proračuna Unije usmjereno je na ciljeve koje države članice ne mogu same ostvariti u dostatnoj mjeri te u kojima se intervencijom Unije može ostvariti

³ Direktiva 2008/99.

⁴ Uredba (EU) br. 1293/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavljanju Programa za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 614/2007 (Tekst značajan za EGP).

⁵ Odluka 2005/370/EZ.

dodana vrijednost. Aktivnosti koje obuhvaća ova Uredba doprinose djelotvornoj primjeni pravne stečevine razvijanjem uzajamnog povjerenja među državama članicama, jačanjem prekogranične suradnje i umrežavanja te osiguravanjem točne, usklađene i dosljedne primjene prava Unije u svim njezinim dijelovima. Unija je u boljem položaju od država članica za rješavanje prekograničnih pitanja i osiguravanje europske platforme za uzajamno učenje. Pružat će se potpora pouzdanoj analitičkoj bazi za potporu i razvoj politika. Intervencijom Unije omogućuje se dosljedno ostvarivanje tih aktivnosti diljem Unije te se postiže ekonomija razmjera.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne prekoračuje ono što je minimalno potrebno za ostvarivanje navedenog cilja na europskoj razini.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Retrospektivne evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Evaluacija u sredini programskog razdoblja programa Pravosuđe 2014.–2020. pokazuje da je tim programom ostvarena visoka europska dodana vrijednost. Pojedinačnim djelovanjem država članica ne bi se mogli ostvariti jednaki rezultati u smislu opsega i pokrivenosti. To vrijedi i za opći cilj programa, odnosno razvoj europskog područja pravosuđa na temelju uzajamnog priznavanja i povjerenja, i za njegove posebne ciljeve. Korisnici se slažu da je pravosudno osposobljavanje na europskoj razini ključno za stvaranje europskog područja pravosuđa te za neometanu i usklađenu provedbu prava EU-a. Nadalje, djelovanje koje se provodi u okviru posebnih ciljeva pravosudnog osposobljavanja smatra se održivim jer potiče usvajanje trajnih pravnih znanja i kompetencija, istodobno pružajući prilike za umrežavanje i izgradnju povjerenja među pravosudnim osobljem iz različitih država članica.

Vrste aktivnosti koje se financiraju u okviru programa i rezultati projekata djelotvorno unaprjeđuju znanje o pravu i politikama Unije. Smatra se da je program Pravosuđe uspješniji od prethodnih programa s obzirom na razrađeniji politički aspekt i bolju uključenost relevantnih skupina dionika, a u budućnosti bi se u ostvarenje svih ciljeva mogao uložiti približno jednak napor. Još se nije doprlo do svih ciljnih skupina u svim državama članicama i na tome treba poraditi, ali i pojačati komunikacijske aktivnosti.

Zbog prirode programa bilo je moguće osigurati operativnu fleksibilnost, što je Komisiji omogućilo da godišnje programe rada prilagodi novim potrebama u području pravosudne politike. Općenito govoreći, program je vrlo relevantan i prilagođen potrebama odabranih ciljnih skupina, ali bi se mogla razmotriti sustavnija analiza potreba dionika. Ključna odlika programa prilagodba je prioriteta novim potrebama u području pravosudne politike kako bi se rješavala najrelevantnija pitanja. To je rezultat širokih posebnih ciljeva programa jer je obuhvatio brojne programe iz prethodnog programskog razdoblja. Takva fleksibilnost u pogledu politike i planiranja djelovanja ključna je za postizanje dobrih rezultata programa. Program je ostvario dobru razinu usklađenosti i komplementarnosti s drugim instrumentima, programima i djelovanjima EU-a. Za daljnje usklađivanje drugih programa i projekata EU-a ključna bi bila koordinacija i razmjena informacija.

Provedba programa Pravosuđe bila je zadovoljavajuća u pogledu bespovratnih sredstava za djelovanje i bespovratnih sredstava za poslovanje, ali kod planiranja aktivnosti javne nabave ima prostora za napredak. Vrlo je malo mogućnosti za upotrebu alternativnih instrumenata financiranja kao što su inovativni financijski instrumenti. Korisnici smatraju da su sadašnji instrumenti (bespovratna sredstva za djelovanje, bespovratna sredstva za poslovanje i

aktivnosti javne nabave) prikladni za potrebe programa. Međutim, neki zahtjevi za izvješćivanje povezani s bespovratnim sredstvima mogli bi se pojednostavniti uz osiguravanje potrebne kontrole u pogledu trošenja javnih sredstava.

Pokazatelji utvrđeni za program prikladni su za praćenje napretka u ostvarenju njegovih ciljeva, ali ih je ponekad teško mjeriti zbog nedostatka odgovarajućih alata (npr. anketa o zadovoljstvu korisnika).

Pokazalo se da su kapaciteti sudionika ključan čimbenik koji utječe na uspješnost financiranih aktivnosti jer bi ograničeni kapaciteti (administrativni, financijski, organizacijski) mogli biti razlog ograničenog sudjelovanja u aktivnostima programa (osobito u nekim državama članicama). Stoga bi vjerojatno bilo potrebno izgraditi kapacitete i pružiti tehničku pomoć.

Čini se da nije moguće daljnje pojednostavnjenje načina upravljanja programom. Trenutačno izravno upravljanje prikladno je s obzirom na veličinu programa, a alternativni načini upravljanja (npr. podijeljeno upravljanje) vjerojatno bi uzrokovali raspršivanje resursa i smanjili sposobnost programa da resurse usmjeri na zajedničke prioritete i nova pitanja. Prema mišljenju korisnika, pojednostavnjenja su moguća u pogledu izrade i pružanja informacija o administrativnim i financijskim kapacitetima koje su potrebne za sudjelovanje u pozivima na podnošenje prijedloga.

Nadalje, portal za sudionike mogao bi se bolje prilagoditi potrebama različitih vrsta organizacija koje se obično prijavljuju za program (npr. ustanove za osposobljavanje). U tom pogledu, trend postupne digitalizacije ocijenjen je vrlo pozitivnim i treba ga nastaviti.

• Savjetovanja s dionicima

Strategija savjetovanja koja je temelj za pripremu novog programa Pravosuđe uključivala je javno savjetovanje provedeno u okviru prijedloga za višegodišnji financijski okvir (VFO) u razdoblju nakon 2020. u području vrijednosti i mobilnosti, javna savjetovanja provedena u okviru evaluacije trenutačnih programa financiranja u sredini programskog razdoblja i nekoliko *ad hoc* savjetovanja s dionicima koja je organizirala Komisija u obliku okruglih stolova, konferencija i seminara o pitanjima obuhvaćenima procjenom učinka, koja se uvelike temelji na rezultatima tih savjetovanja.

OTVORENO JAVNO SAVJETOVANJE O FONDOVIMA EU-A U PODRUČJU VRIJEDNOSTI I MOBILNOSTI

Savjetovanja su provedena u kontekstu evaluacija postojećih financijskih programa EU-a u nekoliko područja politike, s posebnim naglaskom na dosadašnjoj uspješnosti i budućim izazovima. Svrha javnog savjetovanja o fondovima EU-a u području vrijednosti i mobilnosti bila je prikupljanje mišljenja svih zainteresiranih strana o tome kako što bolje iskoristiti svaki euro iz proračuna EU-a. Javno je savjetovanje o fondovima EU-a u području vrijednosti i mobilnosti bilo otvoreno u razdoblju od 10. siječnja 2018. do 9. ožujka 2018. na 23 službena jezika EU-a.

Komisija je u okviru tog savjetovanja primila 1839 odgovora iz cijele Europe. Od njih je 52 % pristiglo od ispitanika koji imaju iskustva s programom Erasmus+ te 43 % od ispitanika koji imaju iskustva s programom Kreativna Europa.

Barem je jedan odgovor stigao iz svake države članice, a kao zemlja boravišta najčešće je navedena Njemačka (24,4 %), zatim Francuska (8,7 %), Belgija (7,7 %) i Španjolska (5,4 %).

Od 1839 odgovora na internetski upitnik, 65,2 % odgovora (njih 1199) dostavile su organizacije, a 34,8 % odgovora (njih 640) dostavili su pojedinci.

Razni su dionici dali svoje mišljenje: od tih 1199 odgovora organizacija, njih 355 (19,3 %) bili su odgovori nevladinih organizacija, platformi ili mreža; njih 270 (14,7 %) bili su odgovori privatnih poduzeća (prije svega mikropoduzeća i malih poduzeća) te 127 (6,9 %) istraživača i članova akademske zajednice.

Sažetak analize u nastavku usmjeren je na ispitanike koji imaju iskustva sa sljedećim programima EU-a:

1. programom Europa za građane i/ili
2. programom o pravima, jednakosti i građanstvu i/ili
3. programom Kreativna Europa i/ili
4. programom Pravosuđe.

U nastavku su navedeni neki od glavnih rezultata:

- prema ispitanicima su „promicanje europskog identiteta i zajedničkih vrijednosti” i „promicanje prava i jednakosti” važni zajednički izazovi u politikama (među četiri najvažnija spomenuta izazova) koje je potrebno riješiti u svakom od četiri programa. „Potpora aktivnom građanstvu, demokratskom sudjelovanju u društvu i vladavini prava” i „promicanje društvene uključenosti i pravednosti” čine se važnim izazovima koje je isto tako potrebno riješiti u relevantnim programima te u manjoj mjeri u programu Kreativna Europa, za koji su gospodarski izazovi i kulturna raznolikost važniji.

- „Potporu inovacijama”, „poticanje europske kulturne raznolikosti i kulturne baštine” i „promicanje europskog identiteta i zajedničkih vrijednosti” više od polovine ispitanika s iskustvom u četiri dotična programa smatraju politikama kojima se u potpunosti ili prilično dobro rješavaju izazovi. Usto, 52 % ispitanika s iskustvom u programu Kreativna Europa smatra da se politikom „potpore konkurentnosti europskom kulturnom i kreativnom sektoru” u potpunosti ili prilično dobro rješavaju izazovi.
- Oko 80 % ispitanika s iskustvom u četiri navedena programa EU-a slažu se da ti programi uvelike ili prilično dodaju vrijednost onome što države članice mogu postići na nacionalnoj, regionalnoj i/ili lokalnoj razini.
- Glavne su prepreke ostvarivanju ciljeva postojećih programa/fondova koje su naveli ispitanici vrlo slične, bez obzira o kojem je programu riječ: „nedostatan proračun programâ za zadovoljavanje potražnje”; „nedovoljna potpora malim dionicima”; „nedovoljna potpora podnositeljima zahtjeva kojima je to prvi zahtjev” navedeni su kao glavne tri prepreke.
- Ispitanici s iskustvom u jednom programu EU-a ili više njih slažu se da su „upotreba jednostavnijih obrazaca za prijavu”, „omogućavanje strukturirane mreže i strukturiranih partnerstava”, „lakše financiranje međusektorskih mjera” i „bolja koordinacija među različitim programima/fondovima” glavni koraci koje je potrebno poduzeti kako bi se pojednostavnilo i smanjilo administrativno opterećenje korisnika.

• Procjena učinka

Procjena učinka pripremljena je radi analize mogućeg prijedloga programa o europskoj kulturi te europskim pravima i vrijednostima, kojim se objedinjavaju program o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.–2020., program Europa za građane, program Kreativna Europa i program Pravosuđe. Komisija se odlučila za samostalni program Kreativna Europa te za osnivanje Fonda za pravosuđe, prava i vrijednosti s dva temeljna programa financiranja: programom Pravosuđe i programom Prava i vrijednosti. Procjenom učinka i dalje se podupiru sve te inicijative.

Odbor za nadzor regulative 20. travnja 2018. dao je pozitivno mišljenje o priloženoj procjeni učinka. Odbor je preporučio daljnje poboljšanje izvješća u pogledu nekih ključnih aspekata, poput potpunog iskorištavanja rezultata evaluacije, boljeg osmišljavanja budućih prioriteta, pojašnjenja očekivanih učinaka i promjena uvjeta provedbenih mehanizama. Ti su aspekti dodatno naglašeni u konačnoj verziji procjene učinka. Procjenom učinka obuhvaćena su iskustva stečena provedbom programa Kreativna Europa, programa o pravima, jednakosti i građanstvu te programa Europa za građane te je u njoj predložena nova struktura programa. Istraženi su i provedbeni mehanizmi kojima će se omogućiti promicanje vrijednosti i kulture EU-a, uz istodobno ostvarivanje ciljeva utvrđenih za sljedeći višegodišnji financijski okvir u pogledu učinkovitosti, fleksibilnosti, sinergija i pojednostavnjenja. Rezultati evaluacije u sredini programskog razdoblja na odgovarajući su način uzeti u obzir. Svi su evaluirani programi pokazali jasnu dodanu vrijednost. Novim će se grupiranjem omogućiti daljnje iskorištavanje potencijala postojećih programa u pogledu promicanja vrijednosti EU-a i povećanja dodane vrijednosti EU-a.

Analizirana su tri glavna scenarija:

- *status quo*, odnosno zadržavanje četiri programa financiranja u okviru podklastera Vrijednosti proračuna EU-a, a to su program o pravima, jednakosti i građanstvu, program Pravosuđe, program Kreativna Europa i program Europa za građane.

- Kao alternativa trenutačnoj situaciji i osnovnom scenariju, u drugom se scenariju predlaže razvoj sinergija među postojećim programima i njihovo kombiniranje u jedinstveni politički okvir o vrijednostima EU-a, s dva temeljna programa financiranja: programom o europskoj kulturi te europskim pravima i vrijednostima i programom Pravosuđe.
- Prema trećem scenariju stvorio bi se jedinstveni program financiranja koji bi obuhvatio sva četiri navedena programa.

Osnovni scenarij: status quo s četiri programa financiranja i proporcionalnim proračunskim smanjenjem od 15 %

Analizom osnovnog scenarija s mogućim smanjenjem dostupnih financijskih sredstava za 15 % pokazalo se da bi bilo negativnih posljedica na provedbu politike. Konkretno:

smanjenje financijskih sredstava namijenjenih **programu o pravima, jednakosti i građanstvu** za 15 % rezultiralo bi godišnjim određivanjem prioriteta, tj. usmjeravanjem financijskih sredstava u pojedina područja politike u jednoj godini i promicanjem drugih područja politike u narednim godinama, što je u suprotnosti sa sve većim potrebama u tom području. To bi smanjenje značilo i manje studija, prikupljanja podataka, kampanja za podizanje svijesti itd. potrebnih za politiku i zakonodavstvo koji se temelje na dokazima.

Kad je riječ o programu **Europa za građane**, proračunskim smanjenjem od 15 % osnovni bi se proračun snizio na 157 milijuna EUR, što je nedovoljno za ispunjavanje obveze Komisije da građane stavi u središte europskog procesa. Ne bi se dostigle kritična masa sudionika i geografska pokrivenost aktivnostima koje su potrebne za postizanje očekivanog učinka. Stabilnom bi se proračunskom dodjelom (na temelju proračuna 2017.) omogućio kontinuitet, no učinak bi i dalje bio ograničen.

Smanjenje sredstava **potprograma MEDIA u okviru Kreativne Europe** za 15 % neizbježno bi značilo racionalizaciju i usredotočivanje na ograničen broj aktivnosti. Smanjenje sredstava imalo bi nerazmjeran učinak na zemlje s nižom razinom proizvodnje i/ili zemlje s ograničenim geografskim/jezičnim područjem. Zbog toga bi se smanjio i broj aktivnosti osposobljavanja audiovizualnih stručnjaka te broj koprodukcija EU-a, a riječ je o radovima koji se lakše šire preko granica. Sužavanje mreže kinooperatera negativno bi utjecalo na pristup građana EU-a nenacionalnom, europskom sadržaju, posebno u zemljama središnje i istočne Europe.

Kad je riječ o potprogramu **Kultura u okviru Kreativne Europe**, zbog smanjenja sredstava za 15 % ne bi se dosegla kritična masa kao odgovor na potrebe kulturnog i kreativnog sektora. To bi prije svega podrazumijevalo manje europske dodane vrijednosti i stoga smanjeni učinak na kulturnu raznolikost, manje mogućnosti za prekograničnu suradnju te manje tržišnih prilika i mogućnosti za razvoj karijere profesionalaca iz kulturnog i kreativnog sektora. Smanjio bi se društveni učinak, a međunarodna dimenzija programa možda bi se morala ograničiti na razinu na kojoj je bila prije 2014. te bi možda bilo potrebno odustati od sudjelovanja ključnih EU-ovih susjednih partnerskih zemalja.

U pitanje bi se moglo dovesti **financijsko jamstvo** za kulturni i kreativni sektor, što bi mu naštetilo, posebno u istočnim zemljama u kojima su financijska tržišta manje razvijena i stoga postoji manje mogućnosti za pristup financiranju.

Alternativa odbačena u procjeni učinka: jedan program

Iz razloga povezanih s pravnom osnovom, alternativa predložena u trećem scenariju koja se odnosila na jedinstveni instrument/program, odbačena je. Zaista, većina aktivnosti i politika temelji se na člancima kojima se predviđa redovni zakonodavni postupak, osim u slučaju

trenutačnog programa Europa za građane. Trenutačno je glavni naglasak programa Europa za građane na građanskom sudjelovanju i stoga se on temelji na članku 352. UFEU-a (jednoglasnost). Nakon analize ciljevi odgovarajućih aktivnosti mogli bi se, uz određenu promjenu fokusa, prilagoditi novom pristupu šireg programa; na taj bi način bili obuhvaćeni člankom 167. stavcima 1. i 2. UFEU-a, kojima se predviđa redovni zakonodavni postupak. Međutim, s obzirom na stajalište Ujedinjene Kraljevine i Irske u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde te stajalište Danske kako je utvrđeno u Protokolima 21. i 22. priloženima Ugovorima, program Pravosuđe, iako zahtijeva provedbu redovnog zakonodavnog postupka, treba ostati zaseban instrument.

Alternativa predložena u procjeni učinka: okvir vrijednosti EU-a s dva programa financiranja

Analiza je pokazala da se situacija u kojoj se trenutačno nalazi četiri programa financiranja može popraviti. Stoga, kao alternativa trenutačnoj situaciji i osnovnom scenariju, predlaže se razvoj sinergija među postojećim programima i proračunskim linijama te njihovo kombiniranje u jedinstveni politički okvir o vrijednostima EU-a, s dva temeljna programa financiranja: program o europskoj kulturi te europskim pravima i vrijednostima i program Pravosuđe, kako je prikazano u nastavku.

Novom se strukturom budućeg financiranja kao alternativni osnovni scenariju nastoji postići sljedeće:

- razvoj sinergija među politikama radi pronalaska zajedničkog temelja za djelovanje, uz istodobno poštovanje njihovih različitosti,
- smanjenje preklapanja i rascjepkanosti,
- osiguravanje fleksibilnosti u dodjeli financijskih sredstava, istodobno osiguravajući određeni stupanj predvidljivosti financiranja namijenjenog svakoj politici,
- poticanje međusektorskog i inovativnog djelovanja,
- osiguravanje kritične mase resursa za promicanje vrijednosti uzimajući u obzir i potrebe svake politike.

Zadržana alternativa

Komisija se odlučila za samostalni program Kreativna Europa te za osnivanje Fonda za pravosuđe, prava i vrijednosti, uključujući dva programa: programa Pravosuđe i programa Prava i vrijednosti. Procjenom učinka i dalje se podupiru te inicijative. Ta se odluka odražava u paketu prijedloga o VFO-u za razdoblje nakon 2020. koji je Komisija predstavila 2. svibnja 2018.⁶

• Pojednostavnjivanje

Tražit će se mjere za pojednostavnjenje provedbe programa Pravosuđe, primjerice jednokratni iznosi, paušalne stope i jedinični troškovi.

Složenost i raznolikost pravila financiranja postojećih programa podnositeljima zahtjeva predstavljaju prepreku. Upotreba jedinstvene pristupne točke za sudjelovanje vanjskih korisnika u životnom ciklusu bespovratnih sredstava (portal za sudionike), uključujući sveobuhvatni sustav upravljanja bespovratnim sredstvima, ima važnu ulogu u pojednostavnjivanju pristupa Programu. Programom Pravosuđe i dalje se upravlja putem Komisijina informatičkog poslovnog sustava koji se trenutačno razvija na temelju Obzora 2020.

⁶ COM(2018) 321.

- **Temeljna prava**

Ciljevi programa usko su povezani s promicanjem temeljnih prava te su u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima. Prije svega, program Pravosuđe (te program Prava i vrijednosti) bit će dio Fonda za pravosuđe, prava i vrijednosti proračuna EU-a koji je namijenjen očuvanju otvorenih, demokratskih i uključivih društava te osnaživanju građana zaštitom i promicanjem prava i vrijednosti te daljnjim razvojem područja pravosuđa EU-a.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Financijska omotnica za provedbu programa Pravosuđe za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2027. iznositi će 305 000 000 EUR po tekućim cijenama.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Programom Pravosuđe i dalje će upravljati izravno Komisija kad je riječ o bespovratnim sredstvima i javnoj nabavi.

Izradit će se plan provedbe radi utvrđivanja aranžmana za provedbu programa.

Izradit će se plan praćenja i evaluacije radi utvrđivanja načina provedbe aktivnosti u praksi, kao i strategije o podacima prema čijim će se pravilima one provoditi. Provedba programa pratit će se trajno (npr. radi pravodobnog odgovora na nepredviđene događaje/izvanredne potrebe) i redovito (radi izvješćivanja o ključnim događajima poput objave poziva na podnošenje prijedloga, revizije projekata, koordinacije i događaja namijenjenih širenju informacija) i prema potrebi uzet će se u obzir u ključnim pokazateljima programa. Izvješća o praćenju naknadno će postati dio:

- evaluacije u sredini programskog razdoblja (koja se provodi najkasnije četiri godine nakon početka provedbe programa), zajedno s konačnom evaluacijom prethodnih programa i
- konačne evaluacije (najkasnije četiri godine nakon zaključenja programskog razdoblja).

Te će se evaluacije provoditi u skladu sa stavcima 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma od 13. travnja 2016.⁷, u kojem su tri institucije potvrdile da evaluacije postojećeg zakonodavstva i postojećih politika trebaju biti osnova za procjene učinka opcija za daljnje djelovanje. Tim će se evaluacijama ocijeniti uspješnost programa na terenu na temelju ključnih pokazatelja/ciljeva programa i detaljne analize o tome koliko se Program može smatrati važnim, djelotvornim i učinkovitim, pruža li dovoljno dodane vrijednosti EU-a i je li usklađen s drugim politikama EU-a. One će uključivati stečena iskustva koja se mogu iskoristiti za uklanjanje utvrđenih nedostataka/rješavanje utvrđenih problema ili mogućnost daljnjeg poboljšanja aktivnosti ili rezultata kako bi oni imali najveći mogući učinak odnosno kako bi se mogli iskoristiti u što većoj mjeri.

Komisija će izvješćivati Europski parlament, Vijeće i sve druge relevantne institucije EU-a putem izvješća o praćenju i evaluaciji te javne tablice postignuća ključnih pokazatelja programa.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

⁷ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.; SL L 123, 12.5.2016., str. 1.–14.

Cilj je predloženog pristupa da se pojednostavnjenje postupaka financiranja, što su tražile sve uključene stranke, kombinira s pristupom koji je više usmjeren na rezultate.

Prijedlogom se utvrđuju opći i posebni ciljevi programa (članak 3.) te vrste aktivnosti koje će se financirati (Prilog I.). Područje primjene programa (područja politike) utvrđeno je općim i posebnim ciljevima; vrste aktivnosti definirane su financiranjem, odnose se na sva relevantna područja politike te su njihovi mogući rezultati definirani međusektorski. Istodobno, vrste aktivnosti pokazuju gdje se financiranjem doista može dodati vrijednost u ostvarivanju ciljeva politike.

Pri provedbi ove Uredbe Komisija će utvrditi godišnje prioritete za financiranje predmetnih područja politike. Sudjelovati mogu svi pravni subjekti koji imaju zakonit poslovni nastan u državi članici ili u zemlji sudionici koja nije članica EU-a te nema drugih ograničenja za pristup programu.

Takvom je strukturom omogućeno pojednostavnjenje, a program se može bolje prilagoditi potrebama politike i njezinu razvoju. Nadalje, osiguran je stabilan okvir za evaluaciju s obzirom na to da su posebni ciljevi izravno povezani s pokazateljima koji ostaju neizmijenjeni tijekom cijelog trajanja programa i redovito se prate i ocjenjuju. Radi fleksibilnosti i bolje provedbe ne predlaže se da se rezerviraju posebni iznosi za pojedinačne posebne ciljeve u okviru programa.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o uspostavi programa Pravosuđe

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 81. stavke 1. i 2. te članak 82. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora⁸,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija⁹,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 2. Ugovora o Europskoj uniji „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca”. Isto tako, u članku 3. navodi se da je „cilj Unije promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda” te da među ostalim „poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe”. Te su vrijednosti potvrđene i izražene u pravima, slobodama i načelima utvrđenima u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu „Povelja”).
- (2) Ta se prava i vrijednosti moraju i dalje promicati i jačati, biti zajedničke građanima i narodima EU-a te okosnica europskih društava. Stoga se u okviru proračuna Unije osniva novi **Fond za pravosuđe, prava i vrijednosti** koji obuhvaća program **Prava i vrijednosti** te program **Pravosuđe**. U vremenima kad se europska društva suočavaju s ekstremizmom, radikalizmom i podjelama, važnije je nego ikad promicati, jačati i braniti pravdu, prava i vrijednosti EU-a: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i ljudskih prava. To će imati znatan utjecaj na politički, društveni, kulturni i gospodarski život u EU-u. Programom Prava i vrijednosti koji je dio novog Fonda objedinit će se program o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.–2020. uspostavljen Uredbom (EU) br. 1381/2013 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁰ i program Europa za građane uspostavljen Uredbom Vijeća (EU) br. 390/2014¹¹. Programom Pravosuđe (dalje u tekstu „Program”) i dalje će se

⁸ SL C , , str. .

⁹ SL C , , str. .

¹⁰ Uredba (EU) br. 1381/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavi programa o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014.–2020. (SL L 354, 28.12.2013., str. 62.).

¹¹ Uredba Vijeća (EU) br. 390/2014 od 14. travnja 2014. o uspostavljanju programa „Europa za građane” za razdoblje 2014.–2020. (SL L 115, 17.4.2014., str. 3.).

podupirati razvoj integriranog europskog područja pravosuđa i prekogranične suradnje, što je nastavak programa Pravosuđe za razdoblje 2014.–2020. uspostavljenog Uredbom (EU) br. 1381/2013 Europskog parlamenta i Vijeća¹² (dalje u tekstu „prethodni program”).

- (3) Fond za pravosuđe, prava i vrijednosti i njegova dva temeljna programa financiranja bit će prvenstveno usmjereni na građane i subjekte koji doprinose našim zajedničkim vrijednostima i pravima te održavaju našu bogatu raznolikost živom i dinamičnom. Krajnji je cilj njegovanje i održavanje našeg uključivog i demokratskog društva utemeljenog na pravima. To uključuje dinamično civilno društvo, poticanje demokratskog, građanskog i društvenog sudjelovanja građana i promicanje bogate raznolikosti europskog društva koje se među ostalim temelji na zajedničkoj povijesti i zajedničkom sjećanju. U članku 11. Ugovora o Europskoj uniji navodi se da institucije građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije.
- (4) Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđa se stvaranje područja slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica. U tu svrhu Unija može donijeti mjere za razvoj pravosudne suradnje u građanskim stvarima i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima te za promicanje i potporu djelovanja država članica u području sprečavanja kriminala. U daljnjem razvoju europskog područja pravosuđa trebalo bi osigurati poštovanje temeljnih prava i zajedničkih načela i vrijednosti, poput nediskriminacije, ravnopravnosti spolova, učinkovitog pristupa pravosuđu za sve, vladavine prava i neovisnog pravosudnog sustava koji dobro funkcionira.
- (5) Financiranje bi trebalo ostati jedno od važnih sredstava za uspješnu provedbu ambicioznih ciljeva utvrđenih Ugovorima. Te bi ciljeve, među ostalim, trebalo postići uspostavom fleksibilnog i djelotvornog programa Pravosuđe kojim bi trebalo olakšati planiranje i provedbu tih ciljeva.
- (6) Kako bi se postupno uspostavilo područje slobode, sigurnosti i pravde Unija treba donijeti mjere koje se odnose na pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima na temelju načela uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka, koje je od sastanka Europskog vijeća u Tampereu održanog 15. i 16. listopada 1999. temelj pravosudne suradnje u Uniji. Za uzajamno priznavanje potrebna je visoka razina uzajamnog povjerenja među državama članicama. Donesene su mjere čija je svrha približiti zakone država članica u nekoliko područja radi olakšavanja uzajamnog priznavanja i jačanja uzajamnog povjerenja. Područje pravosuđa koje dobro funkcionira i u kojem su uklonjene prepreke za prekogranične sudske postupke i pristup pravosuđu u prekograničnim slučajevima ključno je i za gospodarski rast.
- (7) Poštovanje vladavine prava važno je za visoku razinu uzajamnog povjerenja u području pravosuđa i unutarnjih poslova, posebice za učinkovitu pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima koja se temelji na uzajamnom priznavanju. Vladavina prava jedna je od zajedničkih vrijednosti utvrđenih u članku 2. UFEU-a, a načelo učinkovite pravne zaštite iz članka 19. stavka 1. UFEU-a i članka 47. Povelje o temeljnim pravima konkretan je izraz vladavine prava. Promicanje vladavine prava pružanjem potpore nastojanjima da se unaprijedi neovisnost, kvaliteta i učinkovitost nacionalnih pravosudnih sustava pridonosi uzajamnom povjerenju koje je neophodno za pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima.

¹² Uredba (EU) br. 1381/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavi programa o pravima, jednakosti i građanstvu za razdoblje 2014. – 2020. (SL L 354, 28.12.2013., str. 62.).

- (8) U skladu s člankom 81. stavkom 2. točkom (h) i člankom 82. stavkom 1. točkom (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije Unija pruža potporu osposobljavanju sudaca i sudskog osoblja kao alata za poboljšanje pravosudne suradnje u građanskim i kaznenim stvarima na temelju načela uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka. Osposobljavanje pravosudnog osoblja važan je alat za razvijanje zajedničkog poimanja o tome kako na najbolji način osigurati vladavinu prava. Time se doprinosi izgradnji europskog područja pravosuđa stvaranjem zajedničke pravosudne kulture među pravosudnim osobljem u svim državama članicama. Kad je riječ o prekograničnim postupcima, neophodno je osigurati pravilnu i dosljednu primjenu prava u Uniji te uzajamno povjerenje među pravosudnim osobljem. Aktivnosti osposobljavanja koje se financiraju iz Programa trebaju se temeljiti na pouzdanim procjenama potreba za osposobljavanjem i najsuvremenijoj metodologiji osposobljavanja, trebaju uključivati prekogranična događanja s pravosudnim osobljem iz različitih država članica, obuhvaćati aktivno učenje i mogućnosti umrežavanja te biti održive.
- (9) Pravosudno osposobljavanje može uključivati različite sudionike, primjerice pravna, pravosudna i upravna tijela država članica, akademske institucije, nacionalna tijela odgovorna za pravosudno osposobljavanje, organizacije ili mreže za osposobljavanje na europskoj razini ili mreže sudskih koordinatora prava Unije. Tijela i subjekti koji ostvaruju opći europski interes u području osposobljavanja u pravosuđu, poput Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN), Akademije za europsko pravo (ERA), Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ), Udruženja državnih savjeta i najviših upravnih sudova Europske unije (ACA-Europe), Mreže predsjednika vrhovnih sudova Europske unije (RPCSJUE) i Europskog instituta za javnu upravu (EIPA), trebali bi nastaviti igrati ulogu u promicanju programa osposobljavanja za sudsko i pravosudno osoblje s istinskom europskom dimenzijom te bi im se stoga mogla dodijeliti odgovarajuća financijska potpora u skladu s postupcima i kriterijima navedenima u godišnjim programima rada koje donosi Komisija u skladu s ovom Uredbom.
- (10) Programom bi se trebala pružiti potpora godišnjem programu rada EJTN-a koji je ključan čimbenik za pravosudno osposobljavanje. EJTN je u posebnom položaju s obzirom na to da je jedina mreža na razini Unije koja okuplja tijela za pravosudno osposobljavanje država članica. Stoga ima jedinstvenu ulogu da može organizirati razmjene za nove i iskusne suce i tužitelje među svim državama članicama te koordinirati rad nacionalnih tijela za pravosudnu izobrazbu u vezi s organizacijom aktivnosti osposobljavanja o pravu Unije i promicanjem dobre prakse u osposobljavanju. EJTN ujedno pruža visokokvalitetne i troškovno učinkovite usluge osposobljavanja na razini Unije. U toj su mreži i tijela za pravosudno osposobljavanje zemalja kandidatkinja u svojstvu promatrača.
- (11) Mjerama u okviru Programa trebalo bi podupirati unaprjeđenje uzajamnog priznavanja sudskih odluka i presuda, kao i nužno usklađivanje zakonodavstva čime će se olakšati suradnja svih relevantnih tijela, uključujući financijsko-obavještajne jedinice, te pravosudnu zaštitu prava pojedinca u građanskim i trgovačkim stvarima. Programom bi se trebalo unaprijediti i postupovno zakonodavstvo u prekograničnim slučajevima te usklađivanje građanskog prava kojim će se pridonijeti uklanjanju prepreka za dobro i učinkovito funkcioniranje sudskih i izvansudskih postupaka u korist svih stranaka u građanskom sporu. Konačno, kako bi se poduprla učinkovita provedba i praktična primjena prava Unije o pravosudnoj suradnji u građanskim stvarima, u okviru Programa trebalo bi podupirati rad Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima uspostavljene Odlukom Vijeća 2001/470/EZ.

- (12) U skladu s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, člankom 24. Povelje i Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. Programom se treba podupirati zaštita prava djece te se promicanje prava djece treba ugraditi u provedbu svih programskih aktivnosti.
- (13) U okviru programa za razdoblje 2014.–2020. odvijale su se aktivnosti osposobljavanja u pogledu prava Unije, osobito o području primjene Povelje, usmjerene na suce i druge pravne stručnjake. U zaključcima od 12. listopada 2017. o primjeni Povelje u 2016. godini Vijeće je podsjetilo na važnost podizanja svijesti o primjeni Povelje na nacionalnoj razini i razini EU-a među tvorcima politika, pravnim stručnjacima i samim nositeljima prava. Kako bi se temeljna prava dosljedno integrirala u sve postupke, potrebno je proširiti financijsku potporu za aktivnosti jačanja osviještenosti u drugim javnim tijelima osim pravosudnih tijela i pravnih stručnjaka.
- (14) Prema članku 67. UFEU-a Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava, a za to je ključan pristup pravosuđu. Kako bi se olakšao učinkovit pristup pravosuđu i unaprijedilo uzajamno povjerenje koje je neophodno za dobro funkcioniranje područja slobode, sigurnosti i pravde, potrebno je proširiti financijsku potporu na aktivnosti drugih javnih tijela osim pravosudnih tijela i pravnih stručnjaka te organizacija civilnog društva koje doprinose tim ciljevima.
- (15) U skladu s člancima 8. i 10. UFEU-a, Program bi u svim svojim aktivnostima trebao podupirati i uključivanje ciljeva u području ravnopravnosti između žena i muškaraca te nediskriminacije.
- (16) Djelovanjima obuhvaćenima ovom Uredbom poboljšat će se prekogranična suradnja i umrežavanje te ubrzati stvaranje europskog područja pravosuđa, a istovremeno će se doprinijeti točnoj, usklađenoj i dosljednoj primjeni prava Unije. Aktivnosti financiranja trebale bi doprinijeti zajedničkom poimanju vrijednosti Unije, vladavini prava, boljem poznavanju prava i politike Unije, dijeljenju stručnog znanja i najbolje prakse pri upotrebi instrumenata pravosudne suradnje među svim dionicima, razvoju interoperabilnih digitalnih rješenja kojima se omogućuje neometana i učinkovita prekogranična suradnja te pružiti dobru analitičku bazu za razvoj, provedbu i ispravnu primjenu prava i politika Unije. Intervencijom Unije omogućuje se dosljedno provođenje tih djelovanja diljem Unije te se postiže ekonomija razmjera. Pored toga, Unija je u boljem položaju od država članica za rješavanje prekograničnih pitanja i osiguravanje europske platforme za uzajamno učenje.
- (17) Komisija bi trebala osigurati sveobuhvatnu dosljednost, komplementarnost i sinergije s radom tijela, ureda i agencija Unije, kao što je Eurojust, eu-LISA i Ured europskog javnog tužitelja, te bi trebala uzeti u obzir rad drugih nacionalnih i međunarodnih čimbenika u područjima obuhvaćenima Programom.
- (18) Potrebno je osigurati dodanu vrijednost na europskoj razini svih djelovanja i aktivnosti provedenih u okviru Programa te njihovu komplementarnost s aktivnostima država članica i dosljednost u odnosu na druge aktivnosti Unije. Kako bi se osigurala učinkovita dodjela sredstava iz općeg proračuna Unije, trebalo bi tražiti dosljednost, komplementarnost i sinergije između programa financiranja kojima se podupiru međusobno usko povezana područja politike, posebno u okviru Fonda za pravosuđe, prava i vrijednosti – a time s programom Prava i vrijednosti – te između ovog Programa i programa za jedinstveno tržište, upravljanje granicama i sigurnost, osobito Fonda za azil i migracije (AMIF) i Fonda za unutarnju sigurnost, strateške infrastrukture, osobito programa Digitalna Europa, programa Erasmus+, Okvirnog

programa za istraživanja i inovacije, Instrumenta pretpristupne pomoći i Uredbe LIFE¹³.

- (19) Ovom Uredbom utvrđuje se financijska omotnica za program Pravosuđe koja je primarni referentni iznos u smislu [točke 17. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju¹⁴], za Europski parlament i Vijeće tijekom godišnjeg proračunskog postupka.
- (20) Uredba (EU, Euratom) br. [nova Financijska uredba] (dalje u tekstu „Financijska uredba”) primjenjuje se na ovaj Program. Njome se utvrđuju pravila o izvršenju proračuna Unije, među ostalim i pravila o bespovratnim sredstvima, nagradama, javnoj nabavi, neizravnom izvršenju, , financijskim instrumentima i proračunskim jamstvima.
- (21) Vrste financiranja i načini provedbe predviđeni ovom Uredbom trebali bi se odabrati na temelju toga koliko je njima moguće postići posebne ciljeve djelovanja i ostvariti rezultate uzimajući u obzir posebice troškove kontrola, administrativno opterećenje i očekivani rizik nepoštovanja. To bi trebalo uključivati razmatranje upotrebe jednokratnih iznosa, paušalnih stopa i jediničnih troškova, kao i financiranja koje nije povezano s troškovima, kako je navedeno u članku 125. stavku 1. Financijske uredbe.
- (22) U skladu s Financijskom uredbom, Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁵, Uredbom Vijeća (Euratom, EZ) br. 2988/95¹⁶, Uredbom Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96¹⁷ i Uredbom Vijeća (EU) 2017/1939¹⁸, financijski interesi Unije trebaju se štititi razmjernim mjerama, među ostalim i sprečavanjem, otkrivanjem, ispravljanjem i istragom nepravilnosti i prijevара, povratom izgubljenih, pogrešno plaćenih ili nepravilno upotrijebljenih sredstava te, prema potrebi, izricanjem administrativnih sankcija. Konkretno, u skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 i Uredbom (Euratom, EZ) br. 2185/96 Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) može provoditi administrativne istrage, uključujući provjere i inspekcije na terenu, kako bi se ustanovilo je li došlo do prijevара, korupcije ili bilo koje druge nezakonite aktivnosti kojom se šteti financijskim interesima Unije. U skladu s Uredbom (EU) 2017/1939 Ured europskog javnog tužitelja („EPPO”) može provoditi istrage i kazneni progon za prijevара i druga kaznena djela kojima se šteti financijskim interesima Unije, kako je predviđeno u Direktivi (EU) 2017/1371

¹³ Uredba (EU) br. 1293/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavljanju Programa za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 614/2007 (Tekst značajan za EGP).

¹⁴ [SL C 373, 20.12.2013., str. 1. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&from=HR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=HR)]

¹⁵ Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL L 248, 18.9.2013., str. 1.).

¹⁶ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, 23.12.1995., str. 1.).

¹⁷ Uredba Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevара i ostalih nepravilnosti (SL L 292, 15.11.1996., str. 2.).

¹⁸ Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”) (SL L 283, 31.10.2017., str. 1.).

Europskog parlamenta i Vijeća¹⁹. U skladu s Financijskom uredbom svaka osoba ili subjekt koji primaju sredstva Unije moraju u potpunosti surađivati u zaštiti financijskih interesa Unije, dodijeliti Komisiji, OLAF-u, EPPO-u i Europskom revizorskom sudu (ERS) nužna prava i pristup te se pobrinuti da sve treće strane koje su uključene u izvršavanje sredstava Unije osiguraju jednakovrijedna prava.

- (23) Treće zemlje koje su članice Europskog gospodarskog prostora (EGP) mogu sudjelovati u programima Unije u okviru suradnje uspostavljene Sporazumom o EGP-u, kojim se predviđa provedba programa odlukom na temelju tog Sporazuma. Treće zemlje mogu sudjelovati i na temelju drugih pravnih instrumenata. U ovu je Uredbu potrebno uvrstiti posebnu odredbu kako bi se dužnosniku odgovornom za ovjeravanje, Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) i Europskom revizorskom sudu dodijelila nužna prava i omogućio pristup koji su potrebni za sveobuhvatno izvršavanje njihovih nadležnosti.

Na ovu se Uredbu primjenjuju horizontalna financijska pravila koja su na temelju članka 322. Ugovora o funkcioniranju Europske unije donijeli Europski parlament i Vijeće. Ta su pravila utvrđena u Financijskoj uredbi i njima se određuje osobito postupak utvrđivanja i izvršenja proračuna s pomoću bespovratnih sredstava, javne nabave, nagrada, neizravnog izvršenja te predviđa provjera odgovornosti financijskih izvršitelja. Pravila donesena na temelju članka 322. UFEU-a odnose se i na zaštitu proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama, s obzirom na to da je poštovanje vladavine prava bitan preduvjet za dobro financijsko upravljanje i učinkovito financiranje sredstvima EU-a.

- (25) U skladu s [člankom 94. Odluke Vijeća 2013/755/EU²⁰] osobe i subjekti s boravištem odnosno poslovnim nastanom u prekomorskim zemljama i područjima (PZP) ispunjavaju uvjete za financiranje, podložno pravilima i ciljevima programa i mogućem režimu koji se primjenjuje na državu članicu s kojom su relevantna prekomorska zemlja ili relevantno prekomorsko područje povezani.
- (26) Imajući na umu važnost borbe protiv klimatskih promjena u skladu s Unijinom obvezom provedbe Pariškog sporazuma i UN-ovim ciljevima održivog razvoja, ovaj će Program pridonijeti uključivanju klimatskih pitanja i ostvarivanju općeg cilja podupiranja klimatskih ciljeva s 25 % proračunskih rashoda EU-a. Relevantne će se aktivnosti utvrditi tijekom pripreme i provedbe Programa te će se ponovno procijeniti u kontekstu njegove evaluacije u sredini programskog razdoblja.
- (27) U skladu sa stavcima 22. i 23. Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. postoji potreba za evaluacijom ovog Programa na temelju informacija prikupljenih putem posebnih zahtjeva za praćenje izbjegavajući pritom prekomjerne propise i administrativna opterećenja, osobito za države članice. Ti zahtjevi prema potrebi mogu uključivati mjerljive pokazatelje kao osnovu za evaluaciju učinaka Programa na terenu.
- (28) Radi osiguravanja jedinstvenih uvjeta za provedbu ove Uredbe, ovlast za donošenje akata trebalo bi delegirati Komisiji u skladu s člankom 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u pogledu pokazatelja kako su navedeni u člancima 12. i 14. te Prilogu II. Posebno je važno da Komisija tijekom svojeg pripremnog rada provede odgovarajuća savjetovanja, uključujući ona na razini stručnjaka, te da se ta

¹⁹ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL L 198, 28.7.2017., str. 29.).

²⁰ Odluka Vijeća 2013/755/EU od 25. studenoga 2013. o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj uniji („Odluka o prekomorskom pridruživanju”) (SL L 344, 19.12.2013., str. 1.).

savjetovanja provedu u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. Osobito, s ciljem osiguravanja ravnopravnog sudjelovanja u pripremi delegiranih akata, Europski parlament i Vijeće primaju sve dokumente istodobno kada i stručnjaci iz država članica te njihovi stručnjaci sustavno imaju pristup sastancima stručnih skupina Komisije koji se odnose na pripremu delegiranih akata.

- (29) Radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu ove Uredbe, provedbene ovlasti trebalo bi dodijeliti Komisiji. Te bi se ovlasti trebale izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća²¹.
- (30) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (31) [U skladu s člankom 3. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je obavijestila [, dopisom od ...] da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Uredbe. ILI

U skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje]

DONIJELI SU OVU UREDBU:

POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE

Članak 1. Predmet

Ovom se Uredbom utvrđuje program Pravosuđe (dalje u tekstu „Program”).

Njome se određuju ciljevi Programa, proračun za razdoblje 2021.–2027., oblici financiranja koje osigurava Unija i pravila za osiguravanje tog financiranja.

Članak 2. Definicije

Za potrebe ove Uredbe, primjenjuju se sljedeće definicije:

1. „Sudsko i pravosudno osoblje” znači suci, tužitelji i sudsko osoblje te ostalo pravosudno osoblje povezano s pravosuđem kao što su odvjetnici, javni bilježnici, sudski izvršitelji ili ovršitelji, upravitelji u slučaju nesolventnosti, medijatori, sudski tumači i prevoditelji, sudski vještaci, zatvorski i probacijski službenici.

²¹ Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

Članak 3. Ciljevi Programa

1. Opći je cilj Programa doprinosti daljnjem razvoju europskog područja pravosuđa na temelju vladavine prava, uzajamnog priznavanja i povjerenja.
2. Program ima sljedeće posebne ciljeve koji su detaljnije opisani u Prilogu I.:
 - (a) olakšavati i podupirati pravosudnu suradnju u građanskim i kaznenim stvarima te promicati vladavinu prava, među ostalim pružanjem potpore u nastojanjima da se unaprijedi djelotvornost nacionalnih pravosudnih sustava i izvršavanje odluka;
 - (b) podupirati i promicati pravosudno osposobljavanje kako bi se napredovalo prema zajedničkoj pravnoj i pravosudnoj kulturi te kulturi vladavine prava;
 - (c) olakšavati djelotvoran pristup pravosuđu za sve i djelotvornu pravnu zaštitu, među ostalim i elektroničkim sredstvima, promicanjem učinkovitih građanskih i kaznenih postupaka te pružanjem podrške i promicanjem prava žrtava kaznenih djela kao i postupovnih prava osumnjičenika ili okrivljenika u kaznenom postupku.

Članak 4. Proračun

1. Financijska omotnica za provedbu Programa za razdoblje 2021.–2027. iznosi [305 000 000] EUR u tekućim cijenama.
2. Iznos naveden u stavku 1. može se upotrijebiti za tehničku i administrativnu pomoć za provedbu Programa, kao što su aktivnosti pripreme, praćenja, kontrole, revizije i evaluacije koje uključuju korporativne informacijske sustave.
3. Ne dovodeći u pitanje Financijsku uredbu, rashodi za djelovanja koji proizlaze iz projekata uključenih u prvi program rada mogu biti prihvatljivi od 1. siječnja 2021.
4. Sredstva dodijeljena državama članicama na temelju podijeljenog upravljanja mogu se, na njihov zahtjev, prenijeti u Program. Komisija ta sredstva izvršava izravno u skladu s člankom 62. stavkom 1. točkom (a) Financijske uredbe ili neizravno u skladu s člankom 62. stavkom 1. točkom (c). Ako je moguće, ta će se sredstva upotrebljavati u korist predmetne države članice.

Članak 5. Treće zemlje pridružene Programu

Program je otvoren za sljedeće treće zemlje:

- (a) članice Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) koje su članice Europskog gospodarskog prostora (EGP) u skladu s uvjetima utvrđenima u Sporazumu o EGP-u;
- (b) zemlje pristupnice, zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati u skladu s općim načelima i općim uvjetima sudjelovanja tih zemalja u programima Unije uspostavljenima u odgovarajućim okvirnim sporazumima i odlukama Vijeća o pridruživanju ili sličnim ugovorima te u skladu s posebnim uvjetima utvrđenima u sporazumima između Unije i tih država;

- (c) zemlje na koje se odnosi europska politika susjedstva u skladu s općim načelima i općim uvjetima sudjelovanja tih zemalja u programima Unije uspostavljenima u odgovarajućim okvirnim sporazumima i odlukama Vijeća o pridruživanju ili sličnim ugovorima te u skladu s posebnim uvjetima utvrđenima u sporazumima između Unije i tih zemalja,
- (d) ostale treće zemlje, u skladu s uvjetima utvrđenima u posebnom sporazumu o sudjelovanju treće zemlje u bilo kojem programu Unije, uz uvjet da se sporazumom
- osigurava pravedna ravnoteža u pogledu doprinosa i koristi koje ostvaruje treća zemlja koja sudjeluje u programima Unije,
 - utvrđuju uvjeti za sudjelovanje u programima, uključujući izračun financijskih doprinosa za pojedinačne programe i njihove administrativne troškove; Ti se doprinosi smatraju namjenskim prihodom u skladu s člankom 21. stavkom 5. [nove Financijske uredbe],
 - na treću zemlju ne prenose ovlasti donošenja odluka o programu,
 - jamče prava Unije da osigura dobro financijsko upravljanje i zaštiti svoje financijske interese.

Članak 6.

Provedba i oblici EU-ova financiranja

1. Program se provodi u okviru izravnog upravljanja u skladu s Financijskom uredbom ili neizravnog upravljanja s tijelima navedenima u članku 61. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe.
2. Programom se može omogućiti financiranje u bilo kojem obliku navedenom u Financijskoj uredbi.
3. [Doprinosi mehanizmu uzajamnog osiguranja mogu pokrivati rizik povezan s povratom sredstava do primatelja i smatraju se dostatnim jamstvom u skladu s Financijskom uredbom. Primjenjuju se odredbe utvrđene u [članku X.] Uredbe XXX [akt koji zamjenjuje Uredbu o Jamstvenom fondu]].

Članak 7.

Vrsta aktivnosti

Djelovanja kojima se pridonosi ostvarivanju posebnog cilja navedenog u članku 3. mogu se financirati u skladu s ovom Uredbom. Posebno su aktivnosti navedene u Prilogu I. prihvatljive za financiranje.

POGLAVLJE II. BESPOVRATNA SREDSTVA

Članak 8.

Bespovratna sredstva

1. Bespovratna sredstva u okviru Programa dodjeljuju se te se njima upravlja u skladu s glavom VIII. Financijske uredbe.

Članak 9.

Kumulativno [, komplementarno]i kombinirano financiranje

1. Za aktivnost za koju je dobiven doprinos u okviru Programa može se dobiti doprinos i iz bilo kojeg drugog programa Unije, uključujući fondove s podijeljenim upravljanjem, uz uvjet da ne pokrivaju iste troškove. [Kumulativno financiranje ne smije premašiti ukupne prihvatljive troškove aktivnosti, a potpora iz različitih programa Unije može se izračunati na proporcionalnoj osnovi].
2. Ako se jednoj aktivnosti zajednički pruža financijska potpora iz Programa i fondova s podijeljenim upravljanjem iz članka 1. Uredbe (EU) [XX] [Uredba o zajedničkim odredbama], ta se aktivnost provodi u skladu s pravilima utvrđenima u ovoj Uredbi, uključujući pravila o osiguravanju povrata nepropisno isplaćenih iznosa.
3. Aktivnosti prihvatljive u okviru Programa koje su u skladu s uvjetima iz drugog podstavka mogu se utvrditi u cilju primanja sredstava iz fondova s podijeljenim upravljanjem. U tom se slučaju primjenjuju stope sufinanciranja i pravila o prihvatljivosti iz ove Uredbe.

Aktivnosti iz prvog podstavka moraju biti u skladu sa sljedećim kumulativnim uvjetima:

- (a) ocijenjene su prema pozivu na podnošenje prijedloga u okviru Programa;
- (b) u skladu su s minimalnim zahtjevima kvalitete tog poziva na podnošenje prijedloga;
- (c) ne mogu se financirati u okviru tog poziva na podnošenje prijedloga zbog proračunskih ograničenja.

Aktivnosti provodi upravljačko tijelo iz članka [65.] Uredbe (EU) [XX] [Uredba o zajedničkim odredbama] u skladu s pravilima utvrđenima u toj Uredbi i uredbama za pojedine fondove, uključujući pravila o financijskim ispravcima.”

Članak 10.

Prihvatljivi subjekti

1. Osim kriterija iz [članka 197.] Financijske uredbe primjenjuju se kriteriji prihvatljivosti iz stavaka 2. i 3.
2. Sljedeći su subjekti prihvatljivi:
 - (a) pravni subjekti s poslovnim nastanom u jednoj od sljedećih zemalja:
 - državi članici ili prekomorskoj zemlji ili području s njom povezanim;
 - trećoj zemlji pridruženoj Programu;
 - (b) svaki pravni subjekt osnovan u skladu s pravom Unije ili svaka međunarodna organizacija.
3. Bespovratna sredstva za poslovanje mogu se dodijeliti Europskoj mreži za pravosudno osposobljavanje bez poziva na podnošenje prijedloga radi pokrivanja izdataka povezanih s njezinim stalnim programom rada.

POGLAVLJE III.

PROGRAMIRANJE, PRAĆENJE, EVALUACIJA I KONTROLA

Članak 11.

Program rada

1. Program se provodi prema programima rada iz članka 110. Financijske uredbe.
2. Komisija provedbenim aktom donosi program rada. Taj se provedbeni akti donosi u skladu sa savjetodavnim postupkom iz članka 17.

Članak 12.

Praćenje i izvješćivanje

1. Pokazatelji za izvješćivanje o napretku Programa prema ostvarivanju posebnih ciljeva iz članka 3. navedeni su u Prilogu II.
2. Kako bi osigurala djelotvornu procjenu napretka postignutog u ostvarenju ciljeva Programa, Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 14. radi razvoja odredbi okvira za praćenje i evaluaciju, uključujući izmjenama Priloga II., kako bi se revidirali ili dopunili pokazatelji ako se to smatra potrebnim.
3. Sustavom za izvješćivanje o uspješnosti osigurava se da se podaci za praćenje provedbe Programa i rezultati prikupljaju djelotvorno, učinkovito i pravodobno. U tu svrhu uvode se razmjerne obveze izvješćivanja za korisnike sredstava Unije i države članice.

Članak 13.

Evaluacija

1. Evaluacije se provode pravodobno kako bi se njihovi rezultati uzeli u obzir tijekom postupka odlučivanja.
2. Privremena evaluacija Programa provodi se nakon što bude dostupno dovoljno informacija o njegovoj provedbi, a najkasnije četiri godine nakon početka provedbe Programa.
3. Na kraju provedbe Programa, a najkasnije četiri godine nakon završetka razdoblja navedenog u članku 1. Komisija provodi završnu evaluaciju Programa.
4. Komisija dostavlja zaključke evaluacija i svoje primjedbe Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija.

Članak 14.

Postupak delegiranja

1. Ovlašt za donošenje delegiranih akata dodjeljuje se Komisiji podložno uvjetima utvrđenima u ovom članku.
2. Ovlašt za donošenje delegiranih akata iz članka 12. dodjeljuje se Komisiji s trajanjem do 31. prosinca 2027.
3. Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 12. Odlukom o opozivu prekida se delegiranje ovlasti koje je u njoj navedeno. Opoziv počinje proizvoditi učinke sljedećeg dana od dana objave

spomenute odluke u *Službenom listu Europske unije* ili na kasniji dan naveden u spomenutoj odluci. On ne utječe na valjanost delegiranih akata koji su već na snazi.

4. Prije donošenja delegiranog akta Komisija se savjetuje sa stručnjacima koje je imenovala svaka država članica u skladu s načelima utvrđenima u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.
5. Čim donese delegirani akt, Komisija ga istodobno priopćuje Europskom parlamentu i Vijeću.
6. Delegirani akt donesen na temelju članka 12. stupa na snagu ako Europski parlament ili Vijeće u roku od dva mjeseca od priopćenja tog akta Europskom parlamentu i Vijeću na njega ne podnesu nikakav prigovor ili ako su prije isteka tog roka i Europski parlament i Vijeće obavijestili Komisiju da neće podnijeti prigovore. Taj se rok produljuje za dva mjeseca na inicijativu Europskog parlamenta ili Vijeća.

Članak 15.

Zaštita financijskih interesa Unije

Ako je sudjelovanje treće zemlje u Programu utvrđeno odlukom na temelju međunarodnog sporazuma ili na temelju bilo kojeg drugog pravnog instrumenta, ta treća zemlja mora dužnosniku odgovornom za ovjeravanje, Europskom uredu za borbu protiv prijevара (OLAF) i Europskom revizorskom sudu dodijeliti nužna prava i omogućiti pristup koji su potrebni za sveobuhvatno izvršavanje njihovih nadležnosti. Kad je riječ o OLAF-u, ta prava uključuju pravo provođenja istraga, uključujući terenske provjere i inspekcije, kako je predviđeno Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF).

POGLAVLJE IV.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 16.

Informiranje, priopćavanje i promidžba

1. Korisnici sredstava Unije priznaju porijeklo i jamče vidljivost financiranja Unije (posebice pri promicanju mjera i njihovih rezultata) pružajući usklađene, učinkovite i proporcionalne ciljane informacije različitoj publici, uključujući medije i javnost.
2. Komisija provodi aktivnosti informiranja i priopćavanja u pogledu Programa, njegovih djelovanja i rezultata. Financijska sredstva dodijeljena Programu također pridonose institucijskom priopćavanju političkih prioriteta Unije ako se odnose na ciljeve navedene u članku 3.

Članak 17.

Postupak Odbora

1. Komisiji pomaže odbor. Taj odbor je odbor u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011.
2. Pri upućivanju na ovaj stavak primjenjuje se članak 4. Uredbe (EU) br. 182/2011.

Članak 18.
Stavljanje izvan snage

Uredba (EU) br. 1382/2013 stavlja se izvan snage od 1. siječnja 2021.

Članak 19.
Prijelazne odredbe

1. Ova Uredba ne utječe na nastavak ili izmjenu predmetnih djelovanja, na temelju Uredbe br. 1382/2013 koja se nastavlja primjenjivati na te aktivnosti do njihova zaključenja.
2. Financijskom omotnicom za Program mogu se pokriti i troškovi tehničke i administrativne pomoći potrebne radi osiguravanja prijelaza između Programa i mjera donesenih u skladu s prethodnim (Uredba (EU) br. 1382/2013).
3. Odobrena sredstva mogu se prema potrebi unijeti u proračun nakon 2027. za pokrivanje troškova predviđenih u članku 4. stavku 2. kako bi se omogućilo upravljanje mjerama koje nisu dovršene do 31. prosinca 2027.

Članak 20.
Stupanje na snagu

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u državama članicama u skladu s Ugovorima.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik

ZAKONODAVNI FINANCIJSKI IZVJEŠTAJ

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

- 1.1. Naslov prijedloga/inicijative
- 1.2. Predmetna područja politike (klaster programa)
- 1.3. Vrsta prijedloga/inicijative
- 1.4. Osnova prijedloga/inicijative
- 1.6. Trajanje i financijski učinak
- 1.7. Predviđeni načini upravljanja

2. MJERE UPRAVLJANJA

- 2.1. Pravila nadzora i izvješćivanja
- 2.2. Sustav upravljanja i kontrole
- 2.3. Mjere za sprečavanje prijevara i nepravilnosti

3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

- 3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i proračunske linije rashoda na koje prijedlog/inicijativa ima učinak
- 3.2. Procijenjeni učinak na rashode
 - 3.2.1. *Sažetak procijenjenog učinka na rashode*
 - 3.2.3. *Procijenjeni učinak na administrativna odobrena sredstva*
 - 3.2.5. *Doprinos trećih strana*
- 3.3. Procijenjeni učinak na prihode

ZAKONODAVNI FINANCIJSKI IZVJEŠTAJ

1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

1.1. Naslov prijedloga/inicijative

Program Pravosuđe

1.2. Odgovarajuća područja politike u strukturi ABM/ABB²²

II. Kohezija i vrijednosti

7. ulaganja u ljude, socijalnu koheziju i vrijednosti

Pravosuđe, prava i vrijednosti...

1.3. Vrsta prijedloga/inicijative

☐ novo djelovanje

☐ novo djelovanje nakon pilot-projekta / pripremnog djelovanja²³

☒ produženje postojećeg djelovanja

☐ spajanje ili preusmjeravanje jednog ili više djelovanja u drugo/novo djelovanje

1.4. Osnova prijedloga/inicijative

1.4.1. *Zahtjevi koje treba ispuniti u kratkoročnom ili dugoročnom razdoblju, uključujući detaljan vremenski plan provedbe inicijative*

Budući da je zakonodavstvo ključan alat za provedbu ciljeva Unije u području pravosuđa, potrebno ga je upotpuniti drugim sredstvima. U tom je kontekstu važna uloga financiranja. Financiranjem bi se posebno trebala poboljšati djelotvornost zakonodavstva poboljšanjem znanja, osviještenosti i sposobnosti građana, stručnjaka i dionika i podupiranjem:

informiranja i podizanja razine osviještenosti javnosti, među ostalim podržavanjem nacionalnih i europskih kampanja za informiranje građana o njihovim pravima, kako je zajamčeno pravom Unije, i o tome kako ih provesti u praksi,

osposobljavanja i izgradnje kapaciteta pravnih stručnjaka (poput sudaca i tužitelja) i drugih djelatnika kako bi ih se opremilo alatima za djelotvorno provođenje prava i politika EU-a u praksi.

Financiranje isto tako ima središnju ulogu u promicanju suradnje na transnacionalnoj razini i razvoju uzajamnog povjerenja putem:

jačanja mreža tj. organizacija koje djeluju na razini Unije radi pomaganja u pripremi budućih inicijativa u tom području, kao i radi promicanja njihove dosljedne provedbe diljem Europe,

prekogranične suradnje u provedbi, na primjer uspostavom sustava upozoravanja o nestaloj djeci te koordinacijom operativne i prekogranične suradnje u borbi protiv droga.

Usto, financiranjem bi se trebalo podupirati:

istraživanje, analiza i druge aktivnosti podrške kako bi se zakonodavcu pružile jasne i detaljne informacije o problemima i situaciji na terenu. Rezultati tih aktivnosti uzimaju se u obzir

²² ABM: *Activity-Based Management* (upravljanje na temelju aktivnosti); ABB: *Activity-Based Budgeting* (priprema proračuna na temelju aktivnosti).

²³ Kako je navedeno u članku 58. stavku 2. točkama (a) ili (b) Financijske uredbe.

tijekom razvoja i provedbe politika Unije te se time osigurava da su one utemeljene na dokazima, dobro usmjerene i dobro strukturirane.

Sve će se te aktivnosti provoditi u razdoblju od 2021. do 2027. U ovoj je fazi teško utvrditi kada će točno započeti provedba, s obzirom na učestalost kojom se pojavljuju novi politički izazovi s kojima se moramo suočiti i na koje moramo reagirati.

1.4.2. Dodana vrijednost angažmana Unije (može proizlaziti iz raznih čimbenika, npr. bolje koordinacije, pravne sigurnosti, veće djelotvornosti ili komplementarnosti). Za potrebe ove točke „dodana vrijednost angažmana Unije” vrijednost je intervencije Unije koja je dodana vrijednosti koju bi inače ostvarile države članice svojim zasebnim djelovanjima.

Razlozi za djelovanje na europskoj razini (ex ante)

Financiranje obuhvaćeno programom Pravosuđe usmjereno je na aktivnosti u kojima se, za razliku od zasebnog djelovanja država članica, intervencijom Unije može ostvariti dodana vrijednost. Aktivnosti koje obuhvaća ova Uredba doprinose djelotvornoj primjeni pravne stečevine razvijanjem uzajamnog povjerenja među državama članicama, jačanjem prekogranične suradnje i umrežavanja te ostvarivanjem točne, usklađene i dosljedne primjene prava Unije u svim njezinim dijelovima. Samo se djelovanjem na razini Unije mogu osigurati koordinirane aktivnosti u koje mogu biti uključene sve države članice. Europska unija u boljem je položaju od država članica za rješavanje prekograničnih pitanja i osiguravanje europske platforme za uzajamno učenje. Bez Unijine bi potpore dionici bili skloni rješavati probleme na rascjepkan i nepovezan način.

Očekivana ostvarena dodana vrijednost na razini Unije (ex post):

Suradnja među dionicima i njihovo umrežavanje dovest će do širenja najbolje prakse, posebno inovativnih i integriranih pristupa u različitim državama članicama. Sudionici u tim aktivnostima tada će djelovati kao multiplikatori u svojim profesionalnim aktivnostima i dodatno širiti najbolju praksu unutar svoje države članice.

Pružat će se potpora pouzdanoj analitičkoj bazi za potporu i razvoj politika. Intervencijom Europske unije omogućuje se dosljedno ostvarivanje tih aktivnosti diljem Unije te se postiže ekonomija razmjera. Financiranjem na nacionalnoj razini ne bi se ostvarili jednaki rezultati, već samo fragmentiran i ograničen pristup kojim se ne bi obuhvatile potrebe Europske unije kao cjeline.

1.4.3. Pouke iz prijašnjih sličnih iskustava

Evaluacijama u sredini programskog razdoblja provedenima u okviru postojećeg programa u području pravosuđa potvrđeni su sveukupna djelotvornost programa i valjanost njegovih ciljeva, ali su utvrđeni neki aspekti koje je potrebno poboljšati: posebno je potrebno proširiti krug potencijalnih korisnika programskih aktivnosti, revidirati pokazatelje praćenja te ojačati sinergije s drugim relevantnim EU-ovim programima financiranja i inicijativama.

1.4.4. Usklađenost i moguća sinergija s ostalim odgovarajućim instrumentima

Programom će se nastojati postići sinergije, dosljednost i komplementarnost s drugim instrumentima Unije, među ostalim s programima u područjima migracija, upravljanja granicama i sigurnosti, zaštite potrošača, zapošljavanja, socijalnih pitanja i obrazovanja, vanjskog razvoja i suradnje. Izbjegavat će se udvostručavanje s obzirom na aktivnosti koje se provode u okviru tih drugih programa, a radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva sredstva se mogu dijeliti između programa Pravosuđe i programa Prava i vrijednosti.

1.5. Trajanje i financijski učinak

X Ograničeno trajanje

x na snazi od 1.1.2021. do 31.12.2027.

x Financijski utjecaj od 2021. do 2027. za odobrena sredstva za preuzimanje obveza i od 2021. do 2027. te kasnije za sredstva odobrena za plaćanje.

☐ **Neograničeno trajanje**

provedba s početnim razdobljem od GGGG do GGGG,

nakon čega slijedi redovna provedba.

1.6. Predviđeni načini upravljanja²⁴

x Izravno upravljanje Komisije

x putem svojih službi, uključujući osoblje u delegacijama Unije;

☐ putem izvršnih agencija

☐ **Podijeljeno upravljanje** s državama članicama

☐ **Neizravno upravljanje** povjeravanjem zadaća izvršenja proračuna:

☐ trećim zemljama ili tijelima koja su one odredile;

☐ međunarodnim organizacijama i njihovim agencijama (navesti);

☐ EIB-u i Europskom investicijskom fondu;

☐ tijelima iz članaka 70. i 71. Financijske uredbe;

☐ tijelima javnog prava;

☐ tijelima uređenima privatnim pravom koja pružaju javne usluge u mjeri u kojoj daju odgovarajuća financijska jamstva;

☐ tijelima uređenima privatnim pravom države članice kojima je povjerena provedba javno-privatnog partnerstva i koja daju odgovarajuća financijska jamstva;

☐ osobama kojima je povjerena provedba određenih djelovanja u području ZVSP-a u skladu s glavom V. UEU-a i koje su navedene u odgovarajućem temeljnom aktu.

²⁴ Informacije o načinima upravljanja i upućivanja na Financijsku uredbu dostupni su na internetskim stranicama BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. MJERE UPRAVLJANJA

2.1. Pravila nadzora i izvješćivanja

Navesti učestalost i uvjete.

Prijedlog uključuje obveze u pogledu praćenja i evaluacije. Ostvarivanje posebnih ciljeva pratit će se na temelju pokazatelja iz prijedloga; jednom godišnje.

Nadalje, privremeno izvješće o evaluaciji ostvarenja ciljeva Programa, učinkovitosti upotrebe sredstava i njegovoj dodanoj vrijednosti na europskoj razini sastavit će Komisija najkasnije do sredine 2025. *Ex post* evaluacija dugoročnih učinaka Programa i održivosti njegovih rezultata bit će izrađena nakon završetka Programa.

2.2. Sustav upravljanja i kontrole

2.2.1. *Obrazloženje načina upravljanja, mehanizama provedbe financiranja, načina plaćanja i predložene strategije kontrole*

Izravnim upravljanjem Komisija podupire druge aktivnosti koje pridonose zajedničkim ciljevima politike Unije. Programom Pravosuđe upravljat će izravno Komisija jer se na taj način programi mogu bolje prilagoditi potrebama politike i biti fleksibilniji u ponovnoj prilagodbi prioriteta u slučaju novih potreba. Usto, izravnim će se upravljanjem Komisije omogućiti i uspostava izravnih kontakata s korisnicima/ugovarateljima izravno uključenima u aktivnosti kojima se provode politike Unije.

U privremenoj je evaluaciji programa Pravosuđe za razdoblje 2014.–2020. zaključeno da ima prostora za pojednostavnjivanje, ali je taj prostor u postojećem okviru za upravljanje ograničen. Međutim, šira upotreba informatičkih alata za upravljanje bespovratnim sredstvima i šira primjena jediničnih troškova u upravljanju Programom bit će čimbenici pojednostavnjenja.

2.2.2. *Informacije o utvrđenim rizicima i sustavima unutarnje kontrole uspostavljenima radi smanjivanja tih rizika*

Glavni su rizici povezani s financiranjem aktivnosti koje provodi GU JUST dvostruki:

- rizik da se neće financirati projekt koji je najbolji za rješavanje utvrđenog pitanja,
- rizici od nepravilnosti i nezakonitosti prijavljenih i nadoknađenih troškova.

Kad je riječ o ugrožavanju zakonitosti i pravilnosti, na temelju glavnih uzroka i vrsta pogrešaka najčešće uočenih u *ex post* revizijama čini se da većinu nepravilnosti uzrokuje loše financijsko upravljanje korisnika, uglavnom zbog lošeg razumijevanja složenih pravila, posebno u pogledu prihvatljivosti troškova.

Stoga su rizici uglavnom posljedica sljedećeg:

- osiguravanja kvalitete odabranih projekata i njihove naknadne tehničke provedbe,
- rizika od neučinkovitog korištenja ili lošeg gospodarenja dodijeljenim sredstvima – bespovratnim sredstvima (složen postupak povrata stvarnih prihvatljivih troškova) i javnom nabavom (ponekad ograničen broj prihvatljivih gospodarskih subjekata s potrebnim specijalističkim znanjem, što za sobom povlači nedovoljan broj ponuda za usporedbu ponuđenih cijena),
- prijevare.

Preostala stopa pogreške u 2017. (za bespovratna sredstva) procijenjena je na 2,63 %.

Očekuje se da će se većina tih rizika smanjiti zahvaljujući:

- boljem sastavljanju poziva na podnošenje prijedloga,
- boljim smjernicama za korisnike i boljem usmjeravanju prijedloga,
- češćoj upotrebi pojednostavnjenih troškova kako su navedeni u novoj Financijskoj uredbi,
- upotrebi poslovnih sustava za upravljanje prijedlozima i bespovratnim sredstvima,
- mjerama predviđenima u strategiji za borbu protiv prijevara.

Opis sustava unutarnje kontrole

Sustav kontrole predviđen za budući program nastavak je sadašnjeg sustava kontrole.

Kako bi se ograničili rizici i smanjila stopa pogreške, strategija kontrole temeljit će se na novoj Financijskoj uredbi i Uredbi o zajedničkim odredbama. Novom bi se Financijskom uredbom i nacrtom prijedloga programa Pravosuđe trebala proširiti upotreba pojednostavnjenih oblika bespovratnih sredstava poput jednokratnih iznosa, paušalnih stopa i jediničnih troškova.

Strategija kontrole sastoji se od sljedećih različitih elemenata:

- programiranja, evaluacije i odabira prijedloga kako bi se osiguralo da se financiraju samo najbolji prijedlozi,
- sklapanja i praćenja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava: sve transakcije i svi postupci podliježu *ex ante* provjeri koja se provodi u okviru Programa i koju provodi odjel glavne uprave JUST za upravljanje financijama, kao i odjeli zaduženi za relevantne politike. Financijska se provjera provodi u okviru Programa, a provodi je i odjel za upravljanje financijama. Kad je riječ o bespovratnim sredstvima, temeljito se provjeravaju zahtjevi za povrat troškova, a popratni se dokumenti zahtijevaju kada se to smatra potrebnim na temelju procjene rizika,
- *ex post* revizija zajamčenih sporazumom o razini pružanja usluga s GU HOME: Sektor *ex post* kontrole primjenjuje „strategiju otkrivanja” koja je namijenjena otkrivanju što većeg broja nepravilnosti u pogledu povrata nepropisno isplaćenih iznosa. Na osnovi te strategije revizije se provode na uzorku projekata odabranih gotovo u potpunosti na temelju analize rizika.

Ex post kontrole trebale bi se temeljiti i na uzajamnom priznavanju revizija i razmjeni dostupnih informacija radi daljnjeg smanjenja administrativnog opterećenja i povećanja troškovne učinkovitosti (članci 127. i 128. nove Financijske uredbe).

S obzirom na te različite elemente strategije kontrole očekuje se da će stopa pogreške biti ispod praga značajnosti od 2 %.

Trošak kontrola iznosi otprilike 4,49 % plaćanja koja izvršava GU JUST. Očekuje se da će taj postotak ostati stabilan ili se neznatno sniziti ako se upotreba pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova proširi u sljedećem programskom razdoblju.

2.3. Mjere za sprečavanje prijevara i nepravilnosti

Naveći postojeće ili predviđene mjere za sprečavanje i zaštitu, npr. iz strategije za borbu protiv prijevara.

GU JUST odobrio je strategiju za borbu protiv prijevara u travnju 2018. GU će nastaviti provoditi svoju strategiju za borbu protiv prijevara u skladu s Komisijinom strategijom za borbu protiv prijevara (CAFS) kako bi se, među ostalim, osiguralo da su unutarnje kontrole Komisije povezane s borbom protiv prijevara usklađene s tom strategijom i da je njezin

pristup upravljanju rizikom od prijevara osmišljen tako da omogućuje utvrđivanje područja s rizikom od prijevare i odgovarajućih rješenja.

3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UČINAK PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i predloženih proračunskih linija rashoda

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	Proračunska linija	Vrsta rashoda	Doprinos			
	Broj Naslov 2.: Kohezija i vrijednosti 07.06 Pravosuđe, prava i vrijednosti	Dif./nedif. ²⁵	iz zemalja EFTA-e ²⁶	iz zemalja kandidatkin ja*	iz trećih zemalja	u smislu članka [21. stavka 2. točke (b)] Financijske uredbe
	Program Pravosuđe 07.01.05.01 []	Nedif.	DA	DA	DA	NE
	Program Pravosuđe 07.06.01.01 07.06.01.02 07.06.01.03 [...]	Dif.	DA	DA	DA	NE

*Zemlje kandidatkinje i, ako je primjenjivo, potencijalni kandidati sa zapadnog Balkana.

²⁵ Dif. = diferencirana odobrena sredstva; Nedif. = nediferencirana odobrena sredstva.

²⁶ EFTA: Europsko udruženje slobodne trgovine.

3.2. Procijenjeni učinak na rashode

3.2.1. Sažetak procijenjenog učinka na rashode

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Naslov okvira: višegodišnjeg financijskog			2.	07.06.01 Naslov 2.: Kohezija i vrijednosti 07.06 Pravosuđe, prava i vrijednosti Program Pravosuđe								
				2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Nakon 2027.	UKUPN O
Odobrena sredstva za poslovanje (podijeljena prema proračunskim linijama iz točke 3.1.)	Obveze	(1)		42,596	42,580	42,555	42,522	42,481	42,432	42,134		297,300
	Plaćanja	(2)		4,880	20,234	27,250	29,742	31,131	31,698	31,648	120,717	297,300
Administrativna odobrena sredstva koja se financiraju iz omotnice programa*	Obveze = plaćanja	(3)		1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100		7,700
UKUPNA odobrena sredstva za omotnicu programa	Obveze	=1+3		43,696	43,680	43,655	43,622	43,581	43,532	43,234		305,000
	Plaćanja	=2+3		5,980	21,334	28,350	30,842	32,231	32,798	32,748	120,717	305,000

Odobrenim sredstvima trebale bi se financirati aktivnosti navedene u Prilogu I. Uredbe. Navedeni iznosi podijelit će se među tri posebna cilja, otprilike u sljedećem omjeru: pravosudna suradnja 30 %, pravosudno osposobljavanje 35 % i pristup pravosuđu 35 %. Ti su postoci okvirni jer je potrebno zadržati fleksibilnost.

* Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

Naslov okvira: višegodišnjeg financijskog			7	„Administrativni rashodi”
---	--	--	---	---------------------------

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	<i>Nakon 2027.</i>	UKUPNO
Ljudski resursi		18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349		128,443
Ostali administrativni rashodi		0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700		4,900
UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 7. višegodišnjeg financijskog okvira	(ukupne obveze = ukupna plaćanja)	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049		133,343

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

		2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	<i>Nako n 2027.</i>	UKUPNO
UKUPNA odobrena sredstva u svim NASLOVIMA višegodišnjeg financijskog okvira	Preuzete obveze	62,745	62,729	62,704	62,704	62,630	62,581	62,283		438,343
	Plaćanja	25,029	40,383	47,399	49,891	51,280	51,847	51,797	120,717	438,343

3.2.2. Procijenjeni učinak na odobrena sredstva za poslovanje

☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna administrativna odobrena sredstva.

☒ Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća administrativna odobrena sredstva:

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Godine	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	UKUPNO
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

NASLOV 7 višegodišnjeg financijskog okvira								
Ljudski resursi	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	128,443
Ostali administrativni rashodi	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	4,900
Međuzbroj NASLOV 7 višegodišnjeg financijskog okvira	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	133,343

Izvan NASLOVA 7²⁷ višegodišnjeg financijskog okvira								
Ljudski resursi								
Ostali administrativni rashodi	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	7,700
Međuzbroj izvan NASLOVA 7 višegodišnjeg financijskog okvira	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	7,700

²⁷ Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravno istraživanje, izravno istraživanje.

UKUPNO	20,149	20,149	20,149	20,149	20,149	20,149	20,149	141,043
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

Potrebna odobrena sredstva za ljudske resurse i ostale administrativne rashode pokrit će se odobrenim sredstvima glavne uprave koja su već dodijeljena za upravljanje aktivnošću i/ili su preraspodijeljena unutar glavne uprave te, prema potrebi, bilo kojim dodatnim sredstvima koja se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

3.2.2.1. Procijenjene potrebe u pogledu ljudskih resursa

☐ Za prijedlog/inicijativu nisu potrebni ljudski resursi.

☒ Za prijedlog/inicijativu potrebni su sljedeći ljudski resursi:

Procjenu navesti u ekvivalentima punog radnog vremena

Godine		2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.
• Radna mjesta prema planu radnih mjesta (dužnosnici i privremeno osoblje)								
Sjedište i predstavništva Komisije		115,5	115,5	115,5	115,5	115,5	115,5	115,5
Delegacije								
Istraživanje								
• Vanjsko osoblje (u ekvivalentu punog radnog vremena: EPRV) – UO, LO, UNS, UsO i MSD ²⁸								
Naslov 7								
Financirano iz NASLOVA 7 višegodišnjeg financijskog okvira	– u sjedištima	24	24	24	24	24	24	24
	– delegacijama u							
Financirano iz omotnice Programa ²⁹	– u sjedištima							
	– delegacijama u							
Istraživanje								
Ostalo (navesti)								
UKUPNO		139,5	139,5	139,5	139,5	139,5	139,5	139,5

Potrebe za ljudskim resursima pokrit će se osobljem glavne uprave kojemu je već povjereno upravljanje aktivnošću i/ili koje je preraspoređeno unutar glavne uprave te, prema potrebi, resursima koji se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

Opis zadaća:

Dužnosnici i privremeno osoblje	<u>GU JUST: Svi su EPRV-i GU JUST-a dodijeljeni jednom od tri postojeća programa</u> <u>EPRV-i za program Pravosuđe: 40 % iz odjela JUST.04 Program i financijsko upravljanje, 40 % iz drugih horizontalnih odjela i EPRV-i iz odjela za politiku povezanih s programom Pravosuđe (odjeli: A1, B1, B2, B4, C1)</u>
---------------------------------	--

²⁸ UO = ugovorno osoblje; LO = lokalno osoblje; UNS = upućeni nacionalni stručnjaci; UsO = ustupljeno osoblje; MSD = mladi stručnjaci u delegacijama.

²⁹ U okviru gornje granice za vanjsko osoblje iz odobrenih sredstava za poslovanje (prijašnje linije „BA”).

	<u>GU za tržišno natjecanje 0,5 AD, 1 AST</u>
Vanjsko osoblje	<u>EPRV-i povezani s programom Pravosuđe</u> <u>GU za tržišno natjecanje 1 AC</u>

3.2.3. Doprinos trećih strana

U prijedlogu/inicijativi:

- ☐ ne predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju
- ☐ predviđa se sudjelovanje trećih strana u sufinanciranju prema sljedećoj procjeni:

Odobrena sredstva u milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Godine	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	UKUPNO
Navedi tijelo koje sudjeluje u financiranju								
UKUPNO sufinancirana odobrena sredstva								

3.3. Procijenjeni učinak na prihode

- ☐ Prijedlog/inicijativa nema financijski učinak na prihode.
- ☐ Prijedlog/inicijativa ima sljedeći financijski učinak:
- ☐ na vlastita sredstva
- ☐ na druge prihode
- navesti ako su prihodi dodijeljeni proračunskim linijama rashoda ☐

U milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Proračunska linija prihoda:	Učinak prijedloga/inicijative ³⁰						
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.
Članak							

³⁰ Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima (carine, pristojbe na šećer) navedeni iznosi moraju biti neto iznosi, to jest bruto iznosi umanjani za 20 % na ime troškova naplate.